

MENGATASI KEPEMILIKAN TANAH ABSENTEE/GUNTAI

Oleh :

Dinalara Dermawati Butarbutar, SH, MH

ABSTRAK

Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dengan Pelaksanaan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dalam Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 diatur adanya larangan pemilikan tanah secara absentee/guntai, yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang, yaitu agar petani bisa aktif dan efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa lebih optimal. Dan dalam kenyataannya masih banyak terdapat orang yang memiliki tanah pertanian secara absentee/guntai, sehingga dalam prakteknya adanya peraturan mengenai larangan tanah absentee/guntai belum bisa diterapkan secara efektif, sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara absentee/guntai, sehingga dapat mencari jalan keluar untuk mengatasi kepemilikan tanah absentee/guntai.

Kata Kunci: Kepemilikan Tanah, Absente, masyarakat.

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Di samping itu tanah merupakan sumber daya yang penting bagi masyarakat, baik sebagai media tumbuh tanaman, maupun sebagai ruang (*space*) atau wadah tempat melakukan berbagai kegiatan. Tanah juga merupakan salah satu faktor produksi yang sangat vital bagi kehidupan manusia dan pembangunan suatu bangsa. Tanah dalam masa pembangunan bertambah penting artinya, karena adanya peningkatan volume pembangunan dalam bidang-bidang pertanian, industri modern, perumahan, kelestarian lingkungan hidup, pengamanan sumber kekayaan alam, kesejahteraan sosial dan lain-lain. Hal ini semakin kompleks

bila dikaitkan dengan pertambahan penduduk yang memerlukan areal yang luas, otomatis mengakibatkan mengecilnya atau berkurangnya persediaan tanah.

Indonesia telah memiliki ketentuan khusus yang mengatur tentang pertanahan, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang biasa disebut UUPA, yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960.

Dalam usianya yang mencapai 52 tahun, ada lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu fungsi sosial tanah (Pasal 6), batas maksimum pemilikan tanah (Pasal 7), pemilikan tanah *absentee/guntai* (Pasal 10), monopoli pemilikan tanah (Pasal 13), dan penetapan ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (Pasal 18). Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan, yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan. Fungsi sosial tanah berarti hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk

kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu merugikan masyarakat.¹

Sementara itu, penerapan Pasal 7 UUPA tentang batas maksimum pemilikan tanah, dalam kenyataannya juga sering dilanggar. Berbagai kekisruhan yang terjadi selama ini mengindikasikan terjadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain, banyak petani yang tidak mempunyai tanah dan menggarap tanah milik orang lain. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah inilah baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian yang menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Pada akhirnya, petani lapisan bawah yang memikul beban terberat akibat ketidakseimbangan distribusi ini.

Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya program *landreform* di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.²

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2005), hal. 296.

² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta : Rajaw ali, 1986), hal. 122.

Pengaruh "*landreform*" dan pertanian secara timbal balik, adalah jelas, karena salah satu tujuan *landreform* adalah peningkatan produktivitas. Dengan pemilikan tanah yang luasnya melampaui batas kemampuan untuk digarap, akhirnya akan mengakibatkan produktivitas menjadi rendah. Lebih-lebih apabila pemiliknya adalah "*absentee landlords*" (tuan tanah), yang tidak menggarap sendiri tanahnya, tetapi pen jagaan dan pengelolaannya diserahkan kepada orang-orang yang tinggal di daerah itu. Pengolahan tanah tersebut tidak dilakukan secara intensif, cukup sekedar saja karena biasanya pemilik tersebut mempunyai pekerjaan lain di kota tempat ia bertempat tinggal.

Pelaksanaan pembatasan kepemilikan tanah hingga 52 tahun usia UUPA masih juga belum seperti yang diharapkan. Ini tampak dari kepemilikan tanah secara *absentee/guntai*, yang seringkali merupakan hal yang diketahui, tetapi sulit untuk dibuktikan karena adanya berbagai alasan. Sedangkan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, secara tegas dilarang oleh UUPA. Larangan ini berkaitan dengan ketentuan-ketentuan pokok *landreform* yang diatur dalam Pasal 7,10 dan 17 UUPA. Maksud dari pelarangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini agar petani bisa aktif dan

efektif dalam mengerjakan tanah pertanian miliknya, sehingga produktivitasnya bisa tinggi dan melenyapkan pengumpulan tanah di tangan segelintir tuan-tuan tanah.

Sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA telah diundangkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Untuk melaksanakan redistribusi tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 17 ayat (3) UUPA jo. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tersebut, telah ditetapkan PP Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian telah diubah dan ditambah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam rangka untuk kepastian hukum di bidang pertanahan oleh pemerintah, maka tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah yang melebihi batas serta tanah *absentee/guntai* tidak diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya dilarang. Berhubung dengan itu ditetapkan, bahwa pemilik tanah pertanian yang

bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya tersebut, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut kecuali jarak kecamatannya berbatasan antara pemilik dan tanahnya, sehingga masih dimungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien.

Apabila kewajiban ini tidak dilaksanakan, maka tanah pertanian itu akan diambil pemerintah dan selanjutnya dibagikan kepada para petani yang belum memiliki tanah pertanian. Sehubungan dengan itu, maka perlu bagi para pemilik tanah pertanian bertempat tinggal di kecamatan letak tanah, agar dapat mengerjakan sesuai dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yang menetapkan bahwa :

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan;**
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan ayat (1) akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan;**
- (3) Pengecualian dari pada asas tersebut pada ayat (1) ini diatur dalam peraturan perundangan.**

Dalam kenyataannya, sekalipun larangan ini masih berlaku, pemilikan dan/atau penguasaan tanah pertanian

secara *absentee/guntai* juga banyak dijumpai. Pemilik tanah pertanian secara *absentee/guntai* bukanlah para petani tetapi orang-orang kota yang bukan merupakan penduduk setempat, yang mendapatkan tanah tersebut melalui jual beli, pewarisan atau cara-cara lainnya, dan penggunaan tanah itu bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya tetapi hanya sebagai sarana investasi dan nantinya dijual kembali setelah harganya tinggi. Tanah pertanian masih tetap dijadikan obyek spekulasi yang mengakibatkan luas tanah pertanian semakin berkurang karena dialih fungsikan. Sehingga secara yuridis, permasalahan ini terletak pada efektivitas peraturan perundang-undangan yang mengatur program *landreform* itu sendiri, yang salah satu asasnya adalah larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai*. Sehingga dapat dikatakan bahwa gagalnya *landreform* karena larangan pemilikan tanah secara *absentee/guntai* yang didasarkan pada batas maksimum tanah pertanian tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Sehubungan dengan latar belakang di atas, maka mendorong penulis untuk melakukan kajian bagaimana cara Mengatasi Kepemilikan Tanah Absentee/Guntai.

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dapat diambil pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pemilikan tanah secara *absentee/guntai* di Kabupaten Bogor ?
2. Bagaimana cara mengatasi atau menyelesaikan masalah kepemilikan tanah-tanah *absentee/guntai*?

C. Analisis dan Pembahasan

Pada umumnya tanah-tanah pertanian letaknya adalah di desa, sedang mereka yang memiliki tanah secara *absentee/guntai* umumnya bertempat tinggal di kota. Orang yang tinggal di kota memiliki tanah pertanian di desa tentunya tidak sejalan dengan prinsip tanah pertanian untuk petani. Orang yang tinggal di kota sudah jelas bukan termasuk kategori petani. Tujuan melarang pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah pertanian sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat petani yang tinggal di pedesaan, bukan dinikmati oleh orang kota yang tidak tinggal di desa.

Menurut Boedi Harsono, tujuan adanya larangan ini adalah agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu

sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil.³ Hal itu tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia, yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah dan sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁴

Adapun larangan pemilikan tanah secara *absentee* berpangkal pada dasar hukum yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, yaitu sebagai berikut :

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Untuk melaksanakan amanat UUPA, maka Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut :

“Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar Kecamatan tempat letak tanahnya, dalam

³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hal. 385.

⁴ Effendi Perangin, *Loc. Cit.*

jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di Kecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut”.

Selanjutnya Pasal 3d PP Nomor 224 Tahun 1961 jo. PP Nomor 41 Tahun 1964 menentukan :

“Dilarang untuk melakukan semua bentuk memindahkan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal”.

Dengan demikian, terdapat beberapa esensi yang merupakan ketentuan dari *absentee*, antara lain :

1. Tanah-tanah pertanian wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif;
2. Pemilik tanah pertanian wajib bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya;
3. Pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, wajib mengalihkan hak atas tanahnya atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut;
4. Dilarang memindahkan atau mengalihkan hak atas tanah pertanian kepada orang atau badan hukum yang

bertempat tinggal atau berkedudukan di luar kecamatan tempat letak tanahnya;

5. Larangan pemilikan tanah secara *absentee* hanya mengenai tanah pertanian.

Sehingga berdasarkan hal tersebut diketahui yang menjadi faktor penyebab terjadinya tanah pertanian *absentee/guntai* adalah :

1. Faktor masyarakat, yaitu kurangnya kesadaran hukum dari masyarakat

Di dalam masyarakat, ketertiban tentunya merupakan hal yang sangat diperlukan terutama untuk menciptakan kedamaian dalam pergaulan hidup manusia, bahwa kedamaian tersebut berarti adanya ketertiban (yang bersifat lahiriah) dan ketentraman (bersifat batiniah) Indikator yang terdapat dalam kesadaran hukum. Menurut Soerjono Soekanto ada 4 macam, yaitu :

- a. Pengetahuan hukum
- b. Pemahaman hukum
- c. Sikap hukum
- d. Perilaku hukum

Dalam hal ini, walaupun pemerintah telah berusaha untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, namun hal ini tidak lepas pula dari peran serta masyarakat untuk mematuhi peraturan-peraturan

yang telah ada. Hal ini tidak lepas dari itikad seseorang yang sudah mengetahui tentang peraturan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, mereka sengaja melanggar peraturan tersebut demi keuntungan ekonomi diri sendiri.

Tanah pertanian *absentee/guntai* yang terjadi karena jual beli di bawah tangan, pada umumnya oleh pemiliknya dihasilkan pada penduduk setempat sebagai petani penggarap. Hubungan hukum seperti ini sudah berlaku umum dan bagi penduduk setempat, khususnya para petani penggarap dirasakan cukup menguntungkan baik dari segi ekonomi maupun hubungan sosial/kekeluargaan.

2. Faktor Budaya

Dalam kaitannya dengan faktor penyebab terjadinya tanah *absentee/guntai* dari aspek kebudayaan, yaitu karena adanya pewarisan. Hal pewarisan ini sebagai wujud kelakuan berpola dari manusia sendiri. Pewarisan sebenarnya menjadi peristiwa hukum yang lumrah terjadi dimana-mana di setiap keluarga, akan tetapi peristiwa hukum ini menjadi penting diperhatikan sehubungan dengan adanya larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*, apalagi jika ahli warisnya berada

jauh di luar kecamatan letak tanah pertanian tersebut berada.

Kepemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* itu sebenarnya bisa dihindari dengan ahli waris itu pindah ke kecamatan di mana tanah warisan itu berada, atau tanah warisan itu dialihkan kepada penduduk yang berdomisili di kecamatan itu.

Oleh karenanya alternatif secara yuridis yang ditawarkan dalam rangka menghindarkan diri dari ketentuan tanah *absentee/guntai* sulit untuk dapat dipenuhi. Namun, walaupun terjadi demikian, para kepala desa atau aparat desa umumnya melindungi pula kepentingan para ahli waris itu. Pertimbangan yang dijadikan dasar untuk berbuat demikian antara lain karena mereka mengenal baik pewaris maupun ahli warisnya. Para ahli waris umumnya menyatakan ingin tetap memiliki tanah warisan itu sebagai penopang kehidupan di hari tua. Kehendak merantau bagi mereka adalah untuk memperbaiki kehidupannya, dan setelah tua mereka ingin menghabiskan sisa hidupnya di daerah asalnya. Dengan alasan seperti itu, maka aparat desa tidak pernah melaporkan terjadinya tanah *absentee/guntai* karena pewarisan itu.

Kalaupun ada pewarisan, ahli waris yang berada dalam perantauan itu selalu dianggap penduduk desanya.

Dengan demikian, tanah-tanah *absentee/guntai* yang secara materiil memang ada dan terjadi karena pewarisan itu, secara formal tidak pernah diketahui datanya, sehingga lolos dari kemungkinan ditetapkan pemerintah sebagai obyek *landreform*.

3. Faktor Hukum

Telah diketahui sebelumnya bahwa ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* termasuk ketentuan hukum yang bersifat memaksa, dengan kata lain ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 UUPA termasuk peraturan-peraturan yang tidak boleh dikesampingkan.

Undang-undang ini dari segi hukumnya, jelaslah bahwa secara formal keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur adalah sah, karena dibentuk oleh pejabat/instansi yang berwenang dan dalam pembentukannya telah melalui proses sebagaimana yang ditentukan. Namun, dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* adalah produk sekitar tahun 60-an. Sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu, ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dengan demikian, jelaslah terbukti bahwa ketentuan-ketentuan

larangan pemilikan/penguasaan tanah pertanian secara *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat pada saat ini.

4. Faktor Sarana dan Prasana

Selama ini Kantor Pertanahan tidak mempunyai data yang akurat tentang adanya pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut, yaitu tidak adanya laporan-laporan yang bersifat membantu dalam menanggulangi terjadinya pemilikan/penguasaan tanah *absentee/guntai* dari aparat di tingkat kelurahan/desa dan kecamatan. Kurangnya koordinasi dan kerjasama ini justru menimbulkan bentuk pelanggaran yang semakin besar terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai* tersebut.

5. Faktor Aparat atau Penegak Hukumnya

Mengenai persoalan dan permasalahan tanah *absentee/guntai*, sebenarnya keberadaan Camat/Kepala Desa sangat strategis dalam membantu terlaksananya ketentuan masalah tanah *absentee/guntai*. Namun, peran yang strategis ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya bahkan kadang saling berbenturan. Misalnya aparat desa dan kecamatan dianggap sebagai penyebab terjadinya pemilikan KTP ganda, sehingga menyebabkan

adanya peralihan tanah pertanian pada pihak lain yang secara fisik tidak bertempat tinggal di kecamatan yang sama tetapi secara materiil telah sah adanya jual beli tanah tersebut. Ternyata pemilikan KTP ganda ini sulit untuk dipantau karena dari kantor pertanahan sendiri tidak dapat mengetahui secara pasti apakah KTP itu asli atau palsu. Pada prinsipnya kantor pertanahan hanya memproses berkas yang sudah memenuhi syarat formal, yaitu salah satunya dengan adanya bukti identitas dari pemilik tanah yang bersangkutan. Sehingga hal tersebut berakibat banyaknya tanah-tanah *absentee/guntai* yang terselubung.

6. Faktor Ekonomi

Sebagaimana diketahui bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena memiliki nilai ekonomis. Perhatian masyarakat kota-kota besar yang kondisi ekonominya cukup baik dan bermodal kuat untuk membeli dan menjadikan tanah tersebut sebagai investasi di hari tuanya nanti, karena mereka mempunyai harapan tanah tersebut harganya akan selalu meningkat. Seperti yang telah diuraikan di atas, bagi seorang petani, tanah pertanian adalah suatu sumber kehidupan, lambang status dalam masyarakat agraris. Karena itu, seorang petani tidak mungkin meninggalkan tanah pertaniannya,

membiarkan tanahnya menjadi tanah *absentee/guntai*. Selain itu, data menunjukkan bahwa yang memiliki tanah pertanian secara *absentee/guntai*, bukanlah para petani, tetapi orang-orang kota yang membeli tanah pertanian. Tanah itu dibeli bukan untuk diolah sebagaimana peruntukkan tanahnya, tetapi dibeli sebagai sarana investasi dan dijual kembali setelah harganya tinggi.

Untuk mengatasi kepemilikan tanah secara *absentee/guntai* ini dapat dilakukan, sebagai berikut:

1. Melibatkan Peran Notaris/PPAT

Maka kepada PPAT perlu memperhatikan Pasal 39 ayat (1) huruf g PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan :

“PPAT menolak untuk membuat akta, jika tidak dipenuhi syarat lain atau melanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Sanksi bila PPAT mengabaikan ketentuan dimaksud terdapat dalam Pasal 62 PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut. Sementara di dalam UUJN tidak ditentukan secara eksplisit seperti pada PP Nomor 24 Tahun 1997. Bahkan dalam Pasal 17 UUJN tentang larangan pun tidak ada ketentuan tersebut. Namun secara implisit

ketentuan itu terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d, yaitu :

“Dalam menjalankan jabatannya, notaris berkewajiban memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”.

Sementara di dalam penjelasannya dikatakan:

“Yang dimaksud dengan alasan untuk menolaknya adalah alasan yang mengakibatkan notaris tidak berpihak, seperti adanya hubungan darah atau semenda dengan notaris sendiri atau dengan suami/istrinya, salah satu pihak tidak mempunyai kemampuan bertindak untuk melakukan perbuatan, atau hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang”.

Yang dimaksud dengan hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang tentunya tidak terbatas pada UUJN, tetapi pengertiannya luas, termasuk larangan tentang kepemilikan tanah secara *absentee* sebagaimana diuraikan di atas. Kalau tidak, maka notaris yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, tidak dapat dibenarkan bila ada perjanjian ikatan jual beli yang objeknya adalah tanah pertanian (sawah) tetapi pembelinya berkedudukan *absentee*. Perjanjian ikatan

jual beli sekalipun merupakan perjanjian permulaan, tetapi pada hakikatnya adalah jual-beli. Tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundang-undangan yang mengecualikan diperbolehkan dibuat perjanjian ikatan jual beli terhadap kepemilikan tanah *absentee*. Dibuat perjanjian ikatan jual beli karena ada beberapa syarat yang belum bisa dipenuhi, tetapi bukan berarti belum dipenuhinya syarat itu (misalnya status objek masih berupa tanah sawah) maka dibuat perjanjian yang isinya justru melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan (larangan pemilikan tanah *absentee*). Hal ini akan menjadi problem di kemudian hari apabila si pembeli hendak menindaklanjuti dengan pembuatan akta jual beli. Sesuai dengan amanat Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, seharusnya notaris menjelaskan (memberikan penyuluhan hukum) kepada para pihak tentang larangan tersebut.

Ada dua cara untuk mengatasi masalah kepemilikan tanah secara *absentee* bagi calon pembeli, yaitu:

- a. Pemohon (calon penerima hak) bertempat tinggal secara nyata di kecamatan tempat letak obyek.

- b. Status tanah sawah (pertanian) tersebut diubah dahulu menjadi tanah pekarangan. Hal ini biasa dikenal dengan izin pengeringan.

Apabila tanah sawah yang dimaksud sudah tidak produktif, maka tidak ada masalah jika diberikan izin pengeringan. Namun apabila ternyata tanah pertanian (tanah sawah) itu masih produktif tetapi dapat diberikan izin pengeringan, maka program *landreform* untuk kesekian kalinya akan kandas di tengah jalan.

2. Melibatkan peran Kantor Pertanahan

Agar, pihak kantor pertanahan semaksimal mungkin melakukan tertib administrasi khususnya dalam hal pembuatan sertifikat tanah, yang sebelumnya akan dilihat terlebih dahulu mengenai domisili dari pemilik tanah tersebut apakah berada di satu kecamatan dengan tanah yang bersangkutan. Jika memang terbukti letak tanah tersebut berada di luar kecamatan atau dengan jarak lebih dari 5 Km dalam hal letak tanah itu berbatasan antar kecamatan, maka tidak akan diproses dalam pembuatan sertifikatnya. Tapi yang kemudian terjadi adalah, orang-orang yang ditolak tersebut akan datang kembali dengan membawa KTP daerah tempat tanah itu berada, sehingga kantor pertanahan tidak berani menolak untuk memproses

berkas-berkas tersebut, karena secara formal semua syarat sudah terpenuhi. Di sini pihak kantor pertanahan tidak memiliki kewenangan yang terlalu jauh dalam meneliti apakah KTP tersebut asli atau tidak.

Sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui Program Catur Tertib Pertanahan, khususnya tertib hukum pertanahan dan tertib penggunaan tanah, Kantor Pertanahan harus melakukan upaya, yaitu penertiban hukum dengan mengadakan penyuluhan hukum yang terarah dan diselenggarakan terus menerus secara luas. Penyuluhan diadakan dengan datang ke lapangan untuk mengumpulkan atau memantau keadaan inventarisasi ke daerah-daerah yaitu memantau seperti di kecamatan-kecamatan, dimana kecamatan merupakan sentral daripada peralihan hak supaya tidak dilakukan jual beli tanah secara *absentee/guntai*.

Dengan adanya penyuluhan tersebut dapat dikembangkan disiplin hukum, yaitu bahwa para pejabat yang berkaitan dengan masalah pertanahan mematuhi dan menerapkan hukum pertanahan yang berlaku, dan masyarakat dengan pengetahuannya atas hukum pertanahan akan mematuhi, maka hal ini

apabila terjadi penyimpangan terhadap peraturan yang berlaku dapat diluruskan kembali sebagaimana mestinya. Hanya saja pemerintah di sini belum bisa menerapkan secara tegas mengenai sanksi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam PP Nomor 224 Tahun 1961 pada Pasal 19 mengenai sanksi pidana bagi pemilik tanah yang memperoleh atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, yaitu :

- (1) Pemilik tanah yang menolak atau dengan sengaja menghalang-halangi pengambilan tanah oleh pemerintah dan pembagiannya, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2), dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,- sedang tanahnya diambil oleh pemerintah tanpa pemberian ganti rugi;**
- (2) Barang siapa dengan sengaja menghalang-halangi terlaksananya peraturan pemerintah ini dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-;**
- (3) Tindak pidana yang dimaksudkan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran."**

Maka berdasarkan hal tersebut, sebaiknya dilakukan danya penerapan sanksi pidana tersebut di

atas. Agar penegakan hukum terhadap larangan tanah *absentee/guntai* tersebut tegas. Selain itu juga mengenai adanya sanksi denda sebesar Rp. 10.000,- tersebut, untuk keadaan saat ini sudah tidak relevan lagi karena terlalu ringan, sehingga akan mudah dilanggar, karena dibuat pada tahun 1961 dan sampai saat ini belum adanya perubahan.

D. Kesimpulan

Ketentuan-ketentuan larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* yang ada pada saat ini masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat saat ini. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan kembali mengenai jarak antara domisili pemilik tanah dan letak tanah mengingat kemajuan di bidang teknologi transportasi, jarak antar kecamatan sudah tidak menjadikan suatu hambatan terhadap efektifitas dan produktivitas secara optimal tanah pertanian untuk dapat diolah. Hendaknya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* diperbaharui dan disesuaikan dengan perkembangan kemajuan pembangunan sekarang ini, dan pelaksanaannya agar lebih dipertegas. Oleh karena dari segi materiil, keseluruhan peraturan yang mengatur tentang larangan pemilikan tanah *absentee/guntai* adalah

produk sekitar tahun 1960-an, sehingga pemikiran-pemikiran pada saat itu ternyata dalam kenyataannya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Djambatan, 2006.
- _____. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan, 2005.
- Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Peñatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA, UUPR, UUPLH*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- Jaya, I Nyoman Budi. *Tinjauan Yuridis tentang Restribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*. Yogyakarta: Liberty, 1989.
- Perangin, Effendi. *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta : Rajawali, 1986.
- Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto. *Eksistensi Prona sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985.
- Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*. Bandung : Alumni, 1999.
- Saleh, K. Wantjik. *Hak Anda Atas Tanah*. Bandung : Ghalia Indonesia, 1985.
- Salindeho, John. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta : Sinar Grafika, 1993.

Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005.

